



TITLE:

乡土の边界: 比较視野下の农村土地 征收制度

AUTHOR(S):

肖, 仕豪

CITATION:

肖, 仕豪. 乡土の边界: 比较視野下の农村土地征收制度. 2015年度京都大学南京大学社会学人類学若手ワークショップ 東アジア若手人文社会科学研究者ワークショップ報告論文集 2016: 127-130

ISSUE DATE:

2016-06-04

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/215796>

RIGHT:

乡土的边界

比较视野下的农村土地征收制度

肖仕豪 (Xiao Shihao) *

随着中国“城市化”进程的迅速推进，城市边界的扩张对土地提出了强烈的需求，而农村劳动力的流出则造成了土地的空置，大量的农村土地或被动或主动地卷入了声势浩大的“发展”进程中，同时，也引发了许多的社会问题。与此相对，历史上的日本也同样曾经历过高速城市化，如今的日本则也面临着劳动力不足导致的农地荒废问题，在这个意义上，日本可以作为思考中国农村土地征收制度的参考。

本研究首先将论述农村土地问题的特殊地位，指明在该领域中两国正在或曾经面临的挑战，及两国之间的可比较性。其次，对中国、日本的现行农村土地征收制度进行介绍，梳理其基本规定，并对两国的现行制度进行比较，指出两者的运作逻辑。在此基础上，笔者将分别梳理中国、日本两国现行土地征收制度的发育过程，指出造成两国制度差异的原因，并对中国现行制度进行思考。

一、关于边界的反思

在过去的半个多世纪里，中国经历了城市化进程快速推进，根据世界银行的 World Development Indicator 统计数据¹，截至 2014 年，中国的城市人口占比已达到 54.41%，而在改革开放初期的 1980 年，这一比例仅为 19.36%。城市人口的不断增加，一方面是城市居民的不断再生产，另一方面则是农村人口流入城市。它的直接后果就是城市土地的不断扩张，与农村土地、人口的缩减。与代表着工业文明的城市相对立，代表着农业文明的农村往往被赋予了落后、消极的刻板印象，在中国社会甚至存在着系统化的“贱农主义”观念（张玉林，2010）。但必须指出的是，对“美好”城市图景的向往不应遮蔽对农村本身的关注。

在以户籍制度为基础的城乡二元体制下，将农村人口从土地上连根拔起转化为城市市民的过程就蕴藏着潜在的政治风险。在 20 世纪 80 年代以来，以开发区建设热潮为引子的中国版“圈地运动”，已经吞噬了 8300 多万亩耕地、清除了至少 140 万个自然村和 1 亿 2700 多万小农（张玉林，2015）。虽然由此引发的群体性事件并无官方统计，但有报道引述“有关部门”透露，“由征地引发的农村群体性事件已占全国农村群体性事件的 65% 以上。”²

不仅如此，对于作为整体的国家而言，农业、农村及农民的重要性还在于它为城市提供了巨量且必须的资源。对于超过世界总人口 21% 的人们居住在世界可耕地面积总量 7% 的中国，布朗（Brown，1995）“谁来养活中国？”的疑问显然是不应忽视的。根据 2008 年发布的《国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020 年）》，中国粮食自给率基本保持在 95% 以上，然而中央农村工作领导小组副组长陈锡文却表示，中国粮食自给率总体不足 90%³。结合东部地区高质量。通过对 1996-2008 年国家土地调查数据进行的量化分析，学者发现高质量的耕地不断被开发，而用以补充的却主要是新开垦的低质量土地（Wang J. et al., 2011）。实际上，早有学者指出流失的耕地更多集中于土地肥沃、每年可耕种二至三季的东部地区，而新开垦的土地则集中在土地相对贫乏、每年可耕种一次的西部省份（Ash & Edmonds, 1998）。

* 南京大学社会学院，社会学系，硕士研究生。

¹ 参见世界银行网站：<http://data.worldbank.org/products/wdi/>，最后访问 2015 年 12 月 24 日。

² 参见网易新闻中心：<http://news.163.com/06/0223/02/2AK5JMAF00011GGG.html>，最后访问 2015 年 12 月 24 日。

³ 参见网易财经：<http://money.163.com/12/0725/01/877LUBL300253B0H.html>，最后访问 2015 年 12 月 24 日。

因此,城市与乡村之间的边界应当是当代中国必须面对的重要议题。在这一问题上,引入比较的视角将是有益的,而日本则是一个很好的参照系。与中国快速的城市化进程类似,自明治维新以后开始城市化的日本,在二战后的黄金十年里得到了长足的发展,其城市人口占比在1960年已达到63.27%,截至2014年,该比例达到93.02%。城乡边界的推移带来的问题,在两国间也存在着相当的共性,例如争议数十年的“成田空港问题”就由于农村土地征用所引发,不仅如此,根据日本农林水产省的统计数据,日本的粮食自给率从1961年以来一路走低,从78%持续降至2014年的39%⁴。这固然与日本国内以山地居多、可耕地少的地理环境有关,但也确实体现了城市化带来的负面压力。

在笔者看来,城乡边界推移的枢纽实际上在于农村土地征用制度,因为只有通过征地,才能将农村土地转化为城市土地,并将土地上的农民转化为城市居民。由此,下文将以中日两国农村土地征收制度的比较作为切入点进行讨论。

二、中国:农村土地征收制度

就语源而言,中国法的“土地征收”来自于日本法中的“土地收用”,而据《明镜国语辞典》载,日文的“徴収”意指“基于法律或规定收取金钱”。据平松弘光(2012)考证,中国法之所以使用“征收”而非“收用”,是因为清朝末年派遣的大量留学生将当时与“收用”混同的“征收”说法带回了中文语境。

理解中国的土地征收制度,必须回顾新中国的土地政策演变,历次变革所确定的土地权属结构、土地市场制度及配套的土地政策是对其进行检讨的起点。从1949年至今,中国的土地政策可以划分为三个时期,即1949-1982年的初创期、1982-2004年的转型期及2004年以来的成型期。在第一阶段,形成了中国土地政策中两项关键特质,即征收主体限定为人民政府,征收理由限定为公共利益所需。在新中国最早的土地政策文件《铁路留用办法》中即明确了“通过地方政府购买或征购之”的主体限制。而对征地目的的限制起初并不存在,1953年的《国家建设征用土地办法》宽泛地列举了包括“私营经济企业和私营文教事业用地”在内的理由,并未局限于“公共利益”。但1954年《宪法》的修订将征用“城乡土地”的目的限制为用于“公共利益”。第二阶段的土地政策服务于1982年开始的市场经济改革,本阶段确立了中国的城乡二元土地权属制度及土地所有权市场。1982年《宪法》明确了“城市土地属于国家所有”,“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有”的权属划分。随着市场经济改革的继续,开放土地市场成为实践所需,1988年的《宪法修正案》规定了“土地使用权可以依照法律的规定转让”,此后,1998年《土地管理法》的修订明确了耕地保护政策、土地用途管制、上收审批权限等对农村土地征用的限制措施。及至2002年,《农村土地承包经营法》,全面规定了农村土地承包经营权的流转。在第三阶段,2004年以来的土地政策立法集中于细化和修补,如在《宪法》中规定“公民合法的私有财产”不受侵犯及征收应当“给予补偿”,并通过《国有土地上房屋征收与补偿条例》完善了城市房屋的征收,但农村土地征收却仍停滞不前。

由此,中国形成了由农民集体享有土地所有权、农民享有土地承包经营权、宅基地使用权的农村土地权属结构,以及人民政府主导的农村土地征收制度,该制度具有下列特点:人民政府是唯一的征收主体、公共利益是唯一的征收理由,农村土地所有权市场的唯一买方是

⁴ 参见日本农林水产省网站:http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/013.html,最后访问2015年12月24日。

政府，同时政府是使用权市场唯一买方、土地征收补偿由人民政府根据农业产值确定。

三、日本：“土地收用”与“农地转用”

需要注意的是，由于日本并没有中国式的城乡二元土地权属结构，因此其土地收用制度在城乡是统一的，不存在独立的“农地收用”制度。与之对应的，是因公共利益对土地进行征收的“土地收用”制度，以及将农地转作他用的许可程序，即“农地转用”。要理解这两项制度，需要结合日本农地制度的流变。日本的现行农地制度，属于二战以后占领军司令部采取的日本民主化措施之一（S. SHOJI, 2012），以 1961 年的《农业基本法》为节点，其发展历程可以划分为两个。第一阶段的重点是农地革命和自耕农制度的建立。为解决农村贫困、恢复生产，通过《农地法》强行将地主的土地转移给无地、少地农民，建立了以“农地耕作主义”为精神的制度。50 年代中期开始，日本进入了高速增长期，工业和农业间逐渐扩大的收入差距构成了严重的社会问题，由此日本的农地制度开始向弱化自耕农、强化土地流动的立场过渡。1961 年的《农业基本法》就旨在通过整合农地、提高产量来增加农民收入。但城市的扩张、地价的飞涨却使得许多农民无力整合土地，而是选择以兼业的方式保留土地。作为应对，1970《农地法》的修订转而放松出租农地的限制，1980 年的《农用地利用增进法》则进一步扩大了农地租赁的外延，及至 2009 年，新的《农地法》以“有效且效率地利用农地”为定位，进一步弱化了自耕农的地位。

日本的土地征收制度，立足于其《宪法》第 29 条第 3 款“为公共利益所需，在正当补偿之下，可以征收私有财产”，以《土地收用法》为基本框架。从 1951 年颁布起至今，土地收用法律的变动主要在于“公共利益”与“正当补偿”两者概念的完善，所涉及案例推演众多，但其整体发展趋势是“公共利益”愈发向“适当且合理”、“正当补偿”则是向“征收当时的经济状态下能够成交的价格合理推算的金额”靠拢（黄宇骁，2015）。在此格外需要额外提及的是，公共利益所需用地的取得通常来自民法上的买卖合同，仅有双方无法达成一致，而公共事业的建设迫在眉睫时，才会步入“土地收用”的轨道。

农地转用政策的实质，则旨在平衡农业内部的优良土地保存与外部的土地开发需求。而直到 2009 年《农地法》的修订为止，日本的农地转用政策虽然多次修订，但一贯的趋势是在类型、规模、级别上的不断放宽（大西敏夫，2010）。值得一提的是，2009 年的修订开始限制了农地转用，限缩了不需要许可的情形，并增加了对违法转用的行政代执行措施、加重了违法转用对应的罚金及刑期。

要而言之，日本的农村土地制度是由农民享有所有权的权属形式，为公共利益所需政府享有例外的征收权力，并受到正当补偿的约束，此外，农民一方面是农地使用权市场的卖方，同时借助于农地转用制度可以成为土地所有权市场的卖方。

四、小结：比较的意义

中国的农村土地征收之所以问题重重，实际上社会学家已经给出了富有说服力的解释。官员晋升的“锦标赛体制”（周飞舟，2009）与分税制体系下地方政府的“土地财政”（孙秀林、周飞舟，2013）是其关键。由于地方财政中的一部分被中央财政截留，地方官员面临优胜劣汰的政绩考核的压力往往选择“短视”的手段来塑造政绩、推进城市建设。在中国城市化迅速展开、地价飙升的前提下，国家作为土地使用权市场唯一的卖方就有着巨大的套利空间，由地方自行掌控的土地出让金成为财政收入的潜在来源。一旦将农村土地收归国有，就

能够以农业产值为代价为将来的土地出让埋下伏笔。由此，地方政府官员不惜采用违法手段也要大规模推动农村土地征用也就不难理解了。

对于中国农村征收制度的检讨炙手可热，这一部分来自于突出的社会矛盾应得的关注，另一方面却是这一论题处在法律与社会的交叉，其讨论空间十分开阔。法学家们通常习惯于从理论构建的角度去思考，号召完善“公共利益”、引入“正当补偿”（章剑生，2009；陈小君，2012），而以域外立法例为参照系进行比较研究更是数不胜数⁵，但是法学家们的思路往往存在缺陷。如果将中国的土地征收制度与域外制度进行比较，不能在此之外提供更多的解释，那么就很难说比较真正成为了“手段”而非“目的”，这种比较很难说存在多少意义。以中、日两国农村土地征收制度比较为例，笔者尝试指出这种不足。

如前所述，中日两国的农村土地征收制度最为显著的不足并不在于“公共利益”、“正当补偿”这一类概念定义的差异，这并不是说合理的概念定义对于完善制度不重要，而是说对于这些差异的过分关注可能会分散注意力。实际上，两国之间最为根本的差异在于隐藏在土地征收背后的土地市场构架，正是由于国家、农民在这一市场中所处的位置不同，才为更多的细节差异提供了滋长空间。首先，日本的农村土地，既可以通过使用权的流动变现，也可以自行申请农地转用进入所有权市场变现，只有例外地因公共利益所需而以正当补偿征收。与之相对，中国的农村土地只能通过承包经营权的流转而变现，或被动地等待政府以农业产值为对价征收。其次，日本政府仅作为土地所有权市场的参与者而存在，中国政府则是作为土地所有权的垄断者以及土地使用权市场的垄断卖方而存在。在其中，农民与政府地位的落差显而易见。如果不改变这种落差，即便是将日本的《土地收用法》全文照搬，无论是保护农民的利益、还是抑制政府的牟利动机都还是无从谈起。

最后，作为检讨中国制度的参照系，日本制度当然也不是尽善尽美。由于日本农村土地有着丰富的变现空间，农民出让土地的动机十分微弱，早有学者指出农地转用的未来十分悲观（神门善久，1996），更有学者指责这是对私权的过度保护（Godo Y.，2015）。如此看来，鼓励农地使用权的流动则多少是日本政府的无奈之举。在少子化与高龄化越发严重的背景下，如何平衡农地保护、土地流动以及城市扩张，仍是需要持续关注的课题。

参考文献：

- Ash R F, Edmonds R L. 1998. China's land resources, environment and agricultural production[J]. The China Quarterly, 156: 836-879.
- Brown. 1995. Who will feed China[J]. Washington, DC: World Watch Institute.
- Godo Y. 2015. The Failure of Land-Use Planning in Japan[M]. Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy. Springer International Publishing, 115-123.
- S. Shoji. 2012. Rural land reform and agricultural land committee in post war Japan[J]. 社会科学, 94: 141-147.
- Wang J, Chen Y, Shao X, et al. 2012. Land-use changes and policy dimension driving forces in China: present, trend and future[J]. Land Use Policy, 29(4): 737-749.
- 陈小君. 2012. 农村集体土地征收的法理反思与制度重构[J]. 中国法学, 1: 33-36.
- 大西敏夫. 2010. 農地転用制度の現況と課題[J]. 和歌山大学経済学会研究年報, 14: 269-280.
- 黄宇骁. 2015. 日本土地征收法制实践及对我国的启示——以公共利益与损失补偿为中心[J]. 环球法律评论, 37(004): 121-145.
- 平松弘光. 2012. 日本法からみた中国の土地収用制度[J]. 総合政策論叢, 24: 85-102.
- 神門善久. 1996. 農地流動化, 農地転用に関する統計的把握[J]. Japanese Journal of Farm Management, 34(1): 62-71.
- 孙秀林, 周飞舟. 2013. 土地财政与分税制：一个实证解释[J]. 中国社会科学, 4: 40-59.
- 张玉林. 2012. 流动与瓦解：中国农村的演变及其动力[M]. 中国社会科学出版社.
- 张玉林. 2015. 大清场：中国的圈地运动及其与英国的比较[J]. 中国农业大学学报（社会科学版）, 1: 003.
- 章剑生. 2009. 行政征收程序论[J]. 东方法学, 2.
- 周飞舟. 2009. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 3(5): 4-77.

⁵ 仅计算 CSSCI 引文数据库中的“土地征收制度比较研究”相关论文，截至 2015 年 12 月 27 日有 70 余篇。